

Bastian Loges

Schutz als neue Norm in den internationalen Beziehungen

Der UN-Sicherheitsrat
und die Etablierung
der Responsibility to Protect



Springer VS

Schutz als neue Norm in den internationalen Beziehungen

Bastian Loges

Schutz als neue Norm in den internationalen Beziehungen

Der UN-Sicherheitsrat und
die Etablierung der Responsibility
to Protect



Springer VS

Bastian Loges
Braunschweig, Deutschland

Zugl. Dissertation Technische Universität Braunschweig, 2010

ISBN 978-3-531-18609-2

ISBN 978-3-531-19138-6 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-531-19138-6

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2013

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media
www.springer-vs.de

Inhaltsverzeichnis

- Danksagung..... 9**
- Abbildungs- und Tabellenverzeichnis..... 11**
- Abkürzungsverzeichnis 13**
- 1 Einleitung..... 15**
- 2 Die Responsibility to Protect: Entwicklungen eines Konzepts..... 19**
 - 2.1 Erste Phase des Normierungsprozesses: Das Konzept der International Commission on Intervention and State Sovereignty 20
 - 2.1.1 *Der Ausgangspunkt der ICISS: Schutz als Problem der internationalen Politik..... 22*
 - 2.1.2 *Die Perspektive der ICISS: Eine dreiteilige Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft..... 30*
 - 2.1.3 *Die Verantwortung aus Sicht der ICISS: Staaten und internationale Gemeinschaft als Träger 35*
 - 2.2 Die zweite Phase des Normierungsprozesses: Die Etablierung der R2P bis zum Weltgipfel (2005)..... 40
 - 2.2.1 *Die Vorbereitung des Weltgipfels und die Annahme des Kerngedankens der R2P durch die Generalversammlung 41*
 - 2.2.2 *Hintergründe der Annahme durch die Generalversammlung ... 45*
 - 2.2.3 *Veränderungen von der R2P der ICISS zur Schutzverantwortung des Weltgipfels 47*
 - 2.3 Die dritte Phase des Normierungsprozesses: Die R2P nach dem Weltgipfel 49
 - 2.3.1 *Die Etablierung der R2P innerhalb der UN 50*
 - 2.3.2 *Entwicklungen des Jahres 2010..... 55*
 - 2.3.3 *Entwicklungen des Jahres 2011 57*

3	Normen und Normenforschung in den Internationalen Beziehungen.....	61
3.1	Einführung in die institutionalistische Normenforschung.....	62
3.1.1	<i>Was sind Normen?</i>	64
3.1.2	<i>Entwicklung der Normenforschung</i>	70
3.1.3	<i>Zur empirischen Analyse von Normen</i>	74
3.2	Rationalistische Normenforschung und ihre Implikationen.....	78
3.2.1	<i>Normgenese: Zweckrationalität und Präferenzen</i>	81
3.2.2	<i>Normanerkennung: Materialität und Nutzen</i>	87
3.2.3	<i>Normeinhaltung: Interesse</i>	92
3.3	Konstruktivistische Normenforschung und ihre Implikationen.....	97
3.3.1	<i>Normgenese: Überzeugung und Angemessenheit</i>	101
3.3.2	<i>Normanerkennung: Legitimität und Intersubjektivität</i>	107
3.3.3	<i>Normeinhaltung: Identität</i>	111
3.4	Die „Responsibility to Protect“ zwischen rationalistischer und konstruktivistischer Normenforschung.....	115
3.4.1	<i>Die R2P als Norm in der Literatur der Internationalen Beziehungen</i>	116
3.4.2	<i>Die R2P zwischen Rationalismus und Konstruktivismus</i>	127
4	Normenforschung als rekonstruktive Inhaltsanalyse.....	141
4.1	Ontologische Annahmen: Normen als Legitimitätsraum zwischen Akteur und Struktur.....	143
4.1.1	<i>Normierungsprozesse zwischen Struktur und Akteur</i>	147
4.1.1.1	Strukturen aus Sicht einer strukturationstheoretischen Normenforschung.....	149
4.1.1.2	Akteure aus Sicht einer strukturationstheoretischen Normenforschung.....	153
4.1.2	<i>Legitime Normen zwischen Intersubjektivität und Identität</i>	157
4.1.2.1	Legitimität aus strukturationstheoretischer Sicht.....	158
4.1.2.2	Legitimitätsräume von Normen: Legitimitätsbreite und Legitimitätstiefe.....	164
4.2	Epistemologische Annahmen: Interpretativer Zugang zur Welt.....	169
4.2.1	<i>Kritik am Positivismus: Unterschiede zwischen Natur- und Sozialwissenschaften</i>	170
4.2.2	<i>Erklären und Verstehen in den Sozialwissenschaften</i>	175
4.2.3	<i>Kausale versus konstitutive Erklärungen</i>	180
4.2.4	<i>Interpretative Ansätze</i>	184
4.3	Methodologische Annahmen: Textanalytische Verfahren der Rekonstruktion.....	187

4.3.1	<i>Inhaltsanalytische Verfahren</i>	189
4.3.1.1	Quantitative Inhaltsanalyse	190
4.3.1.2	Qualitative Inhaltsanalyse	192
4.3.2	<i>Interpretative Kritik an der Inhaltsanalyse</i>	194
4.3.3	<i>Rekonstruktive Inhaltsanalyse als Methode</i>	198
5	Rekonstruktive Inhaltsanalyse zur R2P im Sicherheitsrat	203
5.1	Zum Material der empirischen Untersuchung.....	204
5.1.1	<i>Zur Auswahl des Kommunikationsortes</i>	205
5.1.2	<i>Die Diskussionen des Sicherheitsrates um „Protection of Civilians in Armed Conflict“ und der Normierungsprozess zur R2P</i>	208
5.1.3	<i>Material und Materialaufbereitung</i>	212
5.2	Quantitative Rekonstruktion zur Legitimitätsbreite der R2P	215
5.2.1	<i>Die „R2P als Konzept“ innerhalb der Kodierungen</i>	216
5.2.2	<i>Begründungen für und gegen die R2P</i>	219
5.2.3	<i>Staaten</i>	226
5.2.4	<i>Zwischenfazit</i>	234
5.3	Qualitative Rekonstruktion zur Legitimitätstiefe der R2P	236
5.3.1	<i>Die Befürworter der neuen Schutznorm (R2P)</i>	237
5.3.1.1	Kanada.....	237
5.3.1.2	Liechtenstein	249
5.3.1.3	Die Europäische Union (EU).....	254
5.3.1.4	Frankreich.....	261
5.3.1.5	Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland (UK).....	267
5.3.1.6	Argentinien	277
5.3.2	<i>Die Befürworter der alten Schutznorm und Gegner der R2P</i>	284
5.3.2.1	Ägypten.....	284
5.3.2.2	China.....	293
5.3.2.3	Kolumbien	299
5.3.2.4	Russland.....	307
5.4	Ergebnisdiskussion	316
5.4.1	<i>Zur Legitimitätsbreite und zur Legitimitätstiefe der R2P</i>	316
5.4.2	<i>Zum Legitimitätsraum der R2P</i>	324
6	Fazit	333
	Literaturverzeichnis	337

Danksagung

Beim vorliegenden Band handelt es sich um die überarbeitete Fassung meiner im Frühjahr 2010 an der Carl-Friedrich-Gauß-Fakultät der Technischen Universität Braunschweig eingereichten Dissertation.

Mein erster Dank gilt meinen Betreuern Prof. Dr. Ulrich Menzel und Prof. Dr. Hartwig Hummel, die meine akademische Entwicklung von Beginn an begleitet und geprägt haben. Durch ihre Lehrveranstaltungen wurde nicht nur mein Interesse für Internationale Beziehungen geweckt, sondern auch der Grundstein für spätere Überlegungen zum globalen Schutz von Individuen gelegt, auf dem diese Dissertation ruht. Ich danke herzlich für ihre kritischen Anmerkungen, wertvollen Hinweise und klugen Ratschläge, durch die ich viel gelernt habe.

Besonders danken möchte ich Dr. Sandra Augustin-Dittmann, die nicht müde wurde, immer wieder in einen produktiven Streit um Begriffe, Konzepte und Theorien einzutauchen und der die vorliegende Arbeit durch Hinterfragen vermeintlicher Gewissheiten viel Klarheit verdankt. Mit Holger Niemann verbindet mich ein theoretisches Interesse an Normen, das im Laufe der Zeit neben gemeinsamen Frustrations- auch zu einer Reihe von Aha-Erlebnissen geführt hat. Ihm sei für telefonische Beratungen, umfassende Korrekturen und zahlreiche Literaturhinweise vielmals gedankt. Die Erkenntnis, dass der Austausch mit konträren Sichtweisen auf Wissenschaft, Normen und globale Politik zu neuen Ideen, aber auch zur Steigerung der eigenen Gewissheit führt, verdanke ich dem stetigen Austausch mit Michael Fürstenberg. Zudem hat er mir bei der technischen Umsetzung und beim Korrekturlesen unschätzbare Unterstützung geleistet, für die ich herzlich danke.

Weite Teile der Arbeit haben von der Expertise und (langjährigen) Diskussionen mit Prof. Dr. Nils C. Bandelow, Nils Goede, Birgit Mangels-Voegt, Regine Paul und Steffen Stübig profitiert, deren Anmerkungen ich nicht immer aufnehmen konnte oder wollte, aber die ich stets bedacht habe und für die ich sehr dankbar bin. Ohne die vielfältigen Hilfen, die Zeit und den Zuspruch von Sonja Reinecke und Anis Ben Rhouma hätte die Dissertation nicht pünktlich abgegeben werden können. Das war toll, vielen Dank. Prof. Dr. Ulrike Vogel und Prof. Dr. Jörg Calließ danke ich dafür, dass sie immer das rechte Wort der Unterstützung und des Zuspruchs zur rechten Zeit hatten. Drüber hinaus gilt mein herzlicher Dank allen derzeitigen wie ehemaligen Kolleginnen und Kollegen in der

Politikwissenschaft am Institut für Sozialwissenschaften, die mit Herzblut und Kompetenz selbst an einem sehr kleinen Institut ein „großes Rad“ drehen und dabei zugleich eine sehr kollegiale Atmosphäre schaffen.

Ganz besonders danken möchte ich den Menschen, die mich mehrfach während des Schreibprozesses beherbergt und dabei auch noch meine Laune ausgehalten haben: Ich danke meiner Mutter Anette Loges, Doris Grünewald und Dominik Heyda. Nicht zuletzt gilt aber auch ein besonderer Dank meinen Freunden, deren Bodenständigkeit mir immer wieder die Tür zur Welt jenseits der Wissenschaft geöffnet hat und durch die ich stets den Weg zurück an den Schreibtisch gefunden habe. Danke.

Bochum, im August 2012
Bastian Loges

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

<i>Abbildung 1:</i>	Konzeptionen zur menschlichen Sicherheit.....	217
<i>Abbildung 2:</i>	Moralische Argumente für eine Schutznorm	220
<i>Abbildung 3:</i>	Gesamtzahl moralischer Argumentationen.....	222
<i>Abbildung 4:</i>	Argumente gegen eine neue Schutznorm.....	223
<i>Abbildung 5:</i>	Moralische und kritische Argumentationen im Vergleich	225
<i>Abbildung 6:</i>	Konzepte „nationale Souveränität“ und „R2P“ im Vergleich	226
<i>Abbildung 7:</i>	Teilnahme an POC-Sitzungen.....	227
<i>Abbildung 8:</i>	Teilnahmehäufigkeit nach Staaten (ohne P5)	228
<i>Abbildung 9:</i>	Teilnahmehäufigkeit (als Gast) nach Staaten.....	229
<i>Abbildung 10:</i>	Häufigkeit der Argumentationen pro R2P nach Staaten	232
<i>Abbildung 11:</i>	Legitimitätsraum von Normen.....	327
<i>Tabelle 1:</i>	Die R2P zwischen rationalistischer und konstruktivistischer Normenforschung.....	139
<i>Tabelle 2:</i>	Überblick über die Sitzungen zur POC, samt UN-Dokumentenummer und Umfang	212
<i>Tabelle 3:</i>	Relative Teilnahmehäufigkeiten nach Phasen	230
<i>Tabelle 4:</i>	Argumente für die alte und gegen eine neue Schutznorm.....	233

Abkürzungsverzeichnis

AU	Afrikanische Union
CANZ	Koalition aus Kanada, Australien und Neuseeland
CARICOM	Caribbean Community and Common Market (Karibische Gemeinschaft)
EU	Europäische Union
G77	Gruppe der 77
HSN	Human Security Network
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
ICRC	International Committee of the Red Cross
IKRK	Internationales Komitee des Roten Kreuzes
IOs	Internationale Organisationen
NAM	Non-Aligned Movement (Bewegung der Blockfreien Staaten)
NGOs	Non-Governmental Organisations (Nichtregierungsorganisationen)
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UN
P5	Permanent Five (Fünf ständige Mitglieder des Sicherheitsrats)
POC	Protection of Civilians in Armed Conflict
R2P	Responsibility to Protect
UK	United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Großbritannien)
UNICEF	United Nations Children's Fund (<i>Kinderhilfswerk</i> der Vereinten Nationen)

1 Einleitung

Wenn Staaten ihre Bürger angesichts von Völkermord, ethnischen Säuberungen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit nicht mehr schützen können oder wollen, fällt diese Verantwortung an die internationale Gemeinschaft, so der Grundgedanke der „Responsibility to Protect“ (R2P), die sich anschickt, von einem Konzept einer international besetzten Kommission zu einer international gültigen Norm zu werden. Letzteres ist zumindest die grundlegende These des vorliegenden Papiers, das sich damit jenseits der derzeit vorherrschenden IB-Lesart der R2P bewegt. Die dortige Skepsis gegenüber der R2P als neuer Norm in den internationalen Beziehungen überrascht dabei nicht, schließlich hat die Debatte über die Schutzverantwortung die äußerst hart geführte Kontroverse über die Rechtmäßigkeit und/oder Angemessenheit von humanitären Interventionen abgelöst. Eigentlicher Anstoß der Ausarbeitung des R2P-Konzepts war die Frage Kofi Annans vor der UN-Generalversammlung im Jahr 2000, was die Organisation angesichts eines möglichen neuen Ruandas oder Srebrenicas zu tun gedenke. Thematisiert wurde also der Fall eines recht passiv hingenommenen Völkermords sowie eines gescheiterten Versuchs der internationalen Gemeinschaft, Zivilisten in Konflikten effektiv zu schützen. Eine erste Antwort auf die Frage gab Annan in seiner Rede selbst: „Im Grunde genommen geht es bei diesem Problem um Verantwortung: Wenn Umstände eintreten, in denen allgemein akzeptierte Menschenrechte in massivem Umfang verletzt werden, dann haben wir die Verantwortung zu handeln“ (Annan 2000: 6).

Ausgehend von diesem Passus jener Rede schlug der kanadische Außenminister Lloyd Axworthy eine international besetzte Kommission vor, die zu den vom Generalsekretär problematisierten Themen konzeptionelle Lösungen finden sollte. 2001 nahm die „International Commission on Intervention and State Sovereignty“ (ICISS) unter dem Vorsitz von Gareth Evans und Mohammed Sahnoun ihre Arbeit auf. Instrumente der Kommissionsarbeit wurden neben den regelmäßigen Treffen der zwölf Kommissionsmitglieder vor allem insgesamt elf Regionalkonferenzen, auf denen mit Politikern und Vertretern der Zivilgesellschaft der Stand bzw. die Ergebnisse der Bearbeitung diskutiert wurden. Zudem erfuhr die Kommissionsarbeit auch wissenschaftliche Begleitung von einem Team unter der Leitung von Thomas G. Weiss. Im Dezember 2001 schließlich legte die ICISS einen Bericht mit dem Titel „The Responsibility to Protect“ vor,

dessen bereits genanntes Kernargument der R2P in der Zusammenfassung folgendermaßen lautet:

„State sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies with the state itself. Where a population is suffering serious harm [...] and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect“ (ICISS 2001, S. XI).

Dabei unterscheidet die ICISS zwischen drei Dimensionen oder Phasen der neuen Schutzverantwortung. Zunächst habe die internationale Gemeinschaft eine Verpflichtung, vorbeugend tätig zu werden, wenn ein Staat nicht fähig oder willens erscheint, seine Bürger zu schützen („The Responsibility to Prevent“). In akuten Notfällen wie „large scale loss of life“ oder „large scale ethnic cleansing“ müsse entschieden reagiert werden, letztendlich auch mit Gewalt. Hier bestehe eine „Responsibility to React“, wobei die Kommission eindeutig versuchte, Willkür vorzubeugen und durch einen an der *bellum iustum*-Tradition orientierten Kriterienkatalog die Anwendung von Gewalt zu minimieren. Darüber hinaus bleibt der Sicherheitsrat die zentrale Entscheidungsinstanz für humanitäre Interventionen, nur in Ausnahmen kann die Generalversammlung im Rahmen von „Uniting for Peace“ einspringen. Schließlich sei eine anschließende effektive Konfliktnachsorge zum Schutz von Menschen unerlässlich („The Responsibility to Rebuild“). Insgesamt rückte der Bericht somit die Rechte und den Schutz des Individuums in den Mittelpunkt: „It refocuses the international searchlight back on the duty to protect the villager from murder, the woman from rape, and the child from starvation and being orphaned“ (Thakur 2006: 251). Aus der Debatte der 1990er Jahre um ein mögliches Interventionsrecht angesichts von Menschenrechtsverletzungen wurde nun eine Diskussion über die Schutzverantwortung von Staaten sowie der internationalen Gemeinschaft.

Obwohl das Konzept im Schock von 9/11 zunächst unterging, konnte sich dennoch in den letzten Jahren zumindest eine R2P-Rhetorik im UN-System etablieren. Sowohl der World Summit der Generalversammlung 2005 als auch der Sicherheitsrat bestätigten das neue Konzept grundsätzlich.¹ Allerdings ging mit diesem Einzug der R2P in die UN zugleich eine Engführung des Konzeptes einher, wie manche Kritiker bemängelten. Mit der so genannten „R2P lite“ der UN (Weiss 2007: 117) wurden vor allem Verfahrensfragen abgemildert: Ein gewünschter Vetoverzicht angesichts humanitärer Notlagen konnte sich diplomatisch nicht durchsetzen, die Gleichberechtigung von UN-Generalversammlung, Regionalorganisationen und UN-Sicherheitsrat bei der Ausführung der R2P wurde zugunsten des Letzteren verändert und der Verpflichtungsradius der R2P stark eingeschränkt (vgl. etwa Bellamy 2009; Saxer 2008). Dagegen blieb der

normative Kern erhalten, nämlich dass es in bestimmten Situationen die moralische Verpflichtung gebe, Menschen zu helfen. Jener Verpflichtungsgrad blieb ein prominentes Thema innerhalb der UN: Im Januar 2009 legte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon mit seinem Bericht „Implementing the Responsibility to Protect“ eine Bestandsaufnahme zur R2P im UN-Kontext vor und rief gleichzeitig zu einer effektiveren Implementation des Prinzips auf. Schließlich folgte eine hitzige Debatte über die R2P in der UN-Generalversammlung, die aufzeigt, dass sich die Norm noch nicht uneingeschränkt durchsetzen konnte. Auch jenseits der UN erhielt das Konzept aktive Unterstützung auf seinem Weg zur internationalen Norm, etwa durch zivilgesellschaftliche Akteure. So gründeten International Crisis Group, Human Rights Watch, Institute for Global Policy, Oxfam International und Refugees International im Jahr 2007 das „Global Centre for the Responsibility to Protect“, dessen Aufgabe vor allem in politischer Mobilisierung für die Umsetzung des Konzeptes zu sehen ist.

Begleitet wurde dieser Normierungsprozess von politikwissenschaftlicher Seite vorwiegend in affirmativer Absicht, in die sich aber in den letzten Jahren zusehends auch Skepsis und bisweilen Ernüchterung mischten. Vor allem das jahrelange Ausbleiben einer adäquaten Beschäftigung des UN-Sicherheitsrates mit der Situation in Darfur wurde als Symptom für die mangelnde Gültigkeit und das geringe Potential der Norm interpretiert. Neuerdings scheint hingegen angesichts der Libyen-Intervention gar Euphorie bezüglich der Umsetzbarkeit zu herrschen. Problematisch an dieser Literatur zur R2P erscheint dabei vor allem die geringe Bezugnahme auf die Ergebnisse der Normenforschung, denn implizit gehen solche Aufarbeitungen von einer Ad-hoc-Gültigkeit von Normen aus, die gerade komplexere Normen im Menschenrechtsbereich nicht per se aufweisen (können). So verweist eine strukturationstheoretisch argumentierende Normenforschung darauf, dass handlungsanleitende Normen nicht spontan entstehen, sondern eine Geschichte haben und ihre Gültigkeit in diskursiven Auseinandersetzungen aktiv hergestellt werden muss. In einem mehrstufigen, ergebnisoffenen Normierungsprozess stellt sich innerhalb der Interaktion von Akteurshandeln und (normativen) Strukturen heraus, ob ein Legitimitätsraum des Normativen entsteht und der Normgenese auch die Phasen der Normanerkennung bzw. -diffusion sowie der Normeinhaltung folgen. Aus dieser Perspektive heraus stellt sich die Frage nach dem Status wie dem Potential der R2P vor dem Hintergrund von kommunikativen Praktiken erneut. Konkret formuliert: *„Entwickelt sich die R2P zu einer legitimen und darüber zu einer handlungsanleitenden Norm in der internationalen Politik“?*

Diese Frage zu beantworten, ist das Ziel der vorliegenden Untersuchung, die sich daher wie folgt gliedert: Zunächst wird in einem einführenden Kapitel die Entwicklung der R2P detailliert nachgezeichnet, bevor im dritten Kapitel die

Grundlagen der institutionalistischen Normenforschung dargelegt werden. Darauf aufbauend werden sowohl rationalistische als auch konstruktivistische Ansätze zur Normenforschung aufbereitet, um die R2P im Spektrum der vorgestellten Konzepte sowie der bislang vorliegenden Literatur normentheoretisch zu spiegeln. Das vierte Kapitel stellt das Ergebnis dieser Spiegelung dar, indem ausgehend von den zentralen ontologischen, epistemologischen und methodischen Annahmen das weitere Vorgehen der Arbeit verdeutlicht wird. Aus strukturierungstheoretischer Perspektive ergibt sich für die Beschäftigung mit Normen ein Fokus auf Prozesse normativer Umstrittenheit und kommunikativer Interaktionen, die sich auf die Legitimität einer Norm beziehen. Anhand der Dimensionen „Legitimitätsbreite“ und „Legitimitätstiefe“ wird analysiert, wo und wie sich Akteure mit welchen Argumenten im Raum des Normativen verorten und somit einen Legitimitätsraum aktualisieren, erschaffen oder verändern, in dem die verschiedenen Phasen der Normanerkennung, Normdiffusion und Normeinhaltung ineinander fallen. Angeleitet wird dieses Design von der Überlegung, dass Normeneinhaltung nur möglich wird, wenn die Legitimität der entsprechenden Norm intersubjektiv wie identitär verankert ist. Um diesen Prozess rekonstruieren zu können, bedarf es eines interpretierenden Zugangs zur Welt, der ebenso dargelegt wird wie das zentrale methodische Instrument der Arbeit. Durch eine rekonstruktive Inhaltsanalyse kann in zwei Arbeitsschritten der Legitimitätsraum der R2P erschlossen werden, deren Durchführung das fünfte Kapitel ausmacht. Nach einem Überblick über den Sicherheitsrat als geöffneten Kommunikationsort, über das untersuchte Material und dessen Aufbereitung kann sowohl quantitativ als auch qualitativ nachgezeichnet werden, wie sich Legitimitätsbreite und Legitimitätstiefe der R2P im Untersuchungszeitraum vergrößert haben. Den Kern der Untersuchung bildet dabei eine Analyse der Debattenbeiträge von Staatenvertretern, die sich im Rahmen der sog. UN-Themensitzungen zu „Protection of Civilians in Armed Conflicts“ (POC) bezüglich der Legitimität der R2P geäußert haben und diese in ihren eigenen Worten rahmen konnten. Die Ergebnisse der Analyse werden schließlich in einer zusammenfassenden Ergebnisdiskussion explizit dargestellt. Im Vorgriff auf das Ergebnis der Untersuchung kann an dieser Stelle bereits festgehalten werden, dass sich der Legitimitätsraum der R2P sowohl bezüglich Breite als auch Tiefe eindeutig vergrößert hat.

2 Die Responsibility to Protect: Entwicklungen eines Konzepts

„We want no more Rwandas“ (ICISS 2001: VIII). In diesem knappen Satz lässt sich die Motivation der International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) zusammenfassen, deren Bericht aus dem Jahr 2001 den Auftakt dessen bildet, was in der vorliegenden Arbeit als Schutzzagenda bezeichnet wird. Mehr als zehn Jahre nach diesem Meilenstein kann auf vielfältige Entwicklungen im UN-Kontext geschaut werden, die sich den Gedanken zu eigen gemacht haben, dass Individuen Schutz zusteht und dass, so der betreffende Staat nicht willens oder in der Lage ist, diesen Schutz bereitzustellen, auch die internationale Gemeinschaft eine Verantwortung gegenüber den Schutzsuchenden habe. Deutlich spitzt sich hier ein Kernstreitpunkt der Debatte um humanitäre Interventionen zu, nämlich ob auch Gewalt ein legitimes Mittel zur Umsetzung menschenrechtlicher oder humanitärer Ziele sei. Denn bei der Frage nach den Instrumenten eines effektiven Schutzes kann letztlich auch eine militärische Option nicht ausgeschlossen werden. Damit bewegt sich die ICISS in einem Themenfeld, das gerade während der Entstehungsphase des Berichts in der Politik wie auch in der Wissenschaft hochgradig kontrovers diskutiert wurde. Aus Sicht der Kommission lässt sich diese Debatte als Paradoxon zusammenfassen, wie sie gleich zu Beginn ihres Berichts formuliert: „‘Humanitarian intervention‘ has been controversial both when it happens, and when it has failed to happen“ (ICISS 2001: 1). Aufgrund der vielfältigen Debattenliteratur soll auch im Weiteren nicht die gesamte Auseinandersetzung referiert werden, sondern ausgehend vom Bericht der ICISS umfassend entfaltet werden, wo und wie die Kommission ihren Beitrag zur Debatte um humanitäre Interventionen selbst verortet. Dabei sind es rechtliche, moralische, operative und politische Probleme, denen sich die Kommission stellen wollte. Deshalb musste sie insbesondere Fragen nach der Legitimität, der zuständigen Instanz, der operativen Effektivität wie dem (mangelnden) politischen Willen zum tatsächlichen Einsatz von Schutzinstrumenten beantworten (ICISS 2001: VII). Dabei gibt das folgende Zitat die argumentative Stoßrichtung der ICISS vor und macht zugleich deutlich, dass das Ergebnis der Kommissionsarbeit eine Akzentverschiebung in der Debatte mit sich bringen wird, indem die Staaten aus dem Zentrum heraus und die Schutzsuchenden in

den Fokus hinein rücken: “What is at stake here is not making the world safe for big powers, or trampling over the sovereign rights of small ones, but delivering practical protection for ordinary people, at risk of their lives, because their states are unwilling or unable to protect them” (ICISS 2001: 11).

Im Folgenden wird nun ausgehend von einer umfassenden Darstellung des Kommissionsberichts „The Responsibility to Protect“ (R2P)¹ der Normierungsprozess über drei chronologisch definierte Phasen aufbereitet. Im Mittelpunkt dieses Prozesses steht die Entwicklung einer neuen Schutznorm. Wie zu zeigen sein wird, hat sich nicht nur der Gehalt der Norm über den Zeitraum hinweg verändert, sondern auch die Akteure, die sich mit ihr auseinandersetzen, haben sich in Anzahl und Form ausdifferenziert. Zudem kann abgebildet werden, wie auch politische Umstrittenheit und tagesaktuelle Geschehnisse auf den Normierungsprozess einwirkten. Zunächst wird in der ersten Phase abgehandelt, wie die ICISS die kollektiven Schutzerfolge wie -versäumnisse der 1990er Jahre aufarbeitet und zur Verbesserung von internationalen Schutzmaßnahmen eine Vielzahl von Vorschlägen bereitstellt. In der zweiten Phase steht vor allem der Anerkennungsprozess des Konzepts R2P durch die Generalversammlung und den Generalsekretär der Vereinten Nationen im Mittelpunkt. Insbesondere der sog. Weltgipfel von 2005, die Jubiläumssitzung der UN-Generalversammlung zum 60jährigen Bestehen der Weltorganisation, erwies sich als Kristallisationspunkt der Bemühungen zur Etablierung einer neuen Schutznorm. Schließlich folgt die dritte Phase, in der sich auch der Sicherheitsrat eingehender mit dem Ergebnis des Weltgipfels beschäftigt und die neue Schutznorm in der Formulierung durch die Generalversammlung anerkennt und mit einer Resolution unterstützt, während die Generalversammlung gleichzeitig in mehreren Treffen die neue Norm weiter diskutiert. Schließlich fällt in diese Phase mit der internationalen Intervention in Libyen ein möglicher Testfall für die neue Norm der Schutzverantwortung.

2.1 Erste Phase des Normierungsprozesses: Das Konzept der International Commission on Intervention and State Sovereignty

Bereits auf dem Millenniumstreffen der Generalversammlung im September 2000 kündigte der kanadische Premierminister Jean Chrétien die Etablierung

¹ In der Literatur war lange Zeit allein das Akronym „R2P“ gängig, um die „Responsibility to Protect“ abzukürzen. Mittlerweile ist auch – vor allem im UN-Kontext – vielfach von der RtoP zu lesen. Hier werden mögliche Implikationen der verschiedenen Schreibweisen nicht weiter aufgegriffen, sondern mit R2P gearbeitet, um ganz generell auf die Kernidee der subsidiären Schutzverantwortung zu verweisen.

einer Kommission an, die letztlich Kofi Annans Frage beantworten sollte, was die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft angesichts massiver Menschenrechtsverletzungen wie in Srebrenica oder Ruanda sei. Seit Monaten hatte sich der kanadische Außenminister Lloyd Axworthy schon bemüht, für eine stärkere Verankerung des Human Security-Konzepts auch im sicherheitspolitischen Arm der UN zu werben. Bereits dieses Konzept wollte die Sicherheit des Individuums zum Fokus internationaler Politik machen, war aber seit seiner ersten Formulierung durch den Jahresbericht des UN-Entwicklungsprogramms von 1994 (UNDP 1994) eher in der entwicklungspolitischen Debatte als Schutz vor Armut zu finden. Unter Axworthy wurde das Konzept hingegen der Fixpunkt sämtlicher außenpolitischer Entscheidungen Kanadas und bezog sich auf so unterschiedliche Themen wie das Verbot von Landminen, die Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofes, Kindersoldaten, Menschenrechte und eben auf den Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten. Damit war letztlich auch die kontroverse Ausgangslage humanitärer Interventionen angesprochen (vgl. Evans 2008: 35). Deswegen hatte es innerhalb der kanadischen Administration zunächst Überlegungen geben, der Kommission einen Namen zu geben, der auch den Begriff der humanitären Intervention im Titel gehabt hätte. Nicht zuletzt durch Kofi Annans Hinweis auf die politische Umstrittenheit des Terminus wurde dies aber letztlich aufgegeben und stattdessen beide Begriffe genannt, um deren Neujustierung zueinander es gehen sollte: Intervention und Souveränität. Die Hoffnung, die Axworthy und Annan damit verbanden, war es, einen tragfähigen Konsens in der internationalen Gemeinschaft zu finden, wie Souveränität und Intervention in der politischen Praxis ausgesöhnt werden könnten. Als Vorbild galt dabei die Arbeit der Brundtland-Kommission, der es in den späten 1980er Jahren gelungen war, einen Ausgleich zwischen Umwelt und Entwicklung zu finden, indem die Begrifflichkeit der „nachhaltigen Entwicklung“ konzeptionell stark gemacht wurde (vgl. Bellamy 2009: 36; ICISS 2001: 81).

Den Vorsitz der „International Commission on Intervention and State Sovereignty“ (ICISS) benannten Kommission² übernahmen der langjährige UN-Diplomat Mohamed Sahnoun aus Algerien und der frühere australische Außenminister Gareth Evans. Insgesamt bestand die Kommission aus 12 Mitgliedern, die neben ihrer Expertise auch im Hinblick auf regionale, kulturelle und religiöse Balance ausgewählt wurden.³ Die Kommission traf sich insgesamt fünf Mal

² Die Arbeit der Kommission wurde durch Kanada, die Carnegie Corporation, die William and Flora Hewlett Foundation, die John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, die Rockefeller Foundation und die Simons Foundation finanziert und zusätzlich durch die Schweiz und das UK unterstützt.

³ Mitglieder der Kommission waren neben Gareth Evans und Mohamed Sahnoun auch Gisèle Coté-Harper (Kanada), Lee Hamilton (USA), Michael Ignatieff (Kanada), Vladimir Lukin (Russland), Klaus Naumann (Deutschland), Cyril Ramaphosa (Südafrika), Fidel Ramos

zwischen November 2000 und September 2001; des Weiteren gab es informelle Treffen sowie Treffen des Advisory Boards. Neben der Arbeit der Kommission im engeren Sinne waren auch einige transnationale Think Tanks an den Diskussionen indirekt beteiligt. So müssen etwa die Treffen der Pugwash Study Group on Intervention, Sovereignty and International Security⁴ oder der Rio-Gruppe⁵ genannt werden, deren Diskussionen erheblichen Einfluss auf die Kommissionarbeit hatten. Aber neben diesen aus Experten rekrutierten Plattformen suchte die ICISS auch einen breiteren Zugang zur Zivilgesellschaft und berief zu diesem Zweck regionale Runde Tische ein. So traf sich die Kommission insgesamt mit über 200 Menschen. Zudem wurde die Arbeit der Kommission kontinuierlich durch ein Team unter der Leitung von Thomas G. Weiss wissenschaftlich begleitet. In der Auseinandersetzung mit diesen verschiedenen Einflüssen verfasste die ICISS schließlich ihren „The Responsibility to Protect“ betitelten Bericht, der im September 2001 der UN-Generalversammlung vorgestellt wurde (ICISS 2001: 81-85).

2.1.1 Der Ausgangspunkt der ICISS: Schutz als Problem der internationalen Politik

Eine erste Herausforderung, der sich die internationale Politik wie die Expertenkommission selbst gleichermaßen stellen müsse, wird in der Frage nach der notwendigen politischen Strategie im Umfeld von Interventionen und Schutzpolitik gesehen. Deshalb beginnt der Bericht mit einer Darstellung jener Dilemmata, die Interventionsentscheidungen mit sich bringen, indem vier Fälle aus den 1990er Jahren näher beleuchtet werden. Wie bereits in der Einleitung angemerkt, ist es vor allem der Genozid in Ruanda⁶, den die Kommission als Kristallisationspunkt für den Bericht sieht. Mit deutlichen Worten wird im Bericht das Versagen der internationalen Gemeinschaft in Ruanda durch den fehlenden Willen des UN-Sicherheitsrates kritisiert. Ebenso klar wird auf die Informationslage der

(Philippinen), Cornelio Sommaruga (Schweiz), Eduardo Stein (Guatemala) und Ramesh Thakur (Indien).

⁴ Die sog. „Pugwash Conferences on Science and World Affairs“ versuchen seit 1957, die internationalen Beziehungen durch Austausch von Positionen und Informationen zu zivilisieren. Auf den dazu etablierten Konferenzen treffen sich politische Akteure mit Wissenschaftlern und zivilgesellschaftlichen Kräften. Für diese Aktivitäten, vor allem im Bereich der Abrüstung hat Pugwash 1995 den Friedensnobelpreis verliehen bekommen.

⁵ Die Rio-Gruppe dient mittlerweile 22 lateinamerikanischen Staaten als Koordinationsplattform in außenpolitischen Fragen. Die entsprechenden Außenminister treffen sich seit 1986 jährlich zur Konsultation.

⁶ Vgl. zum Völkermord in Ruanda 1994 und der ausgebliebenen Reaktion seitens des Westens: Dallaire 2007; Des Forges 2008; Melvern 2009; Prunier 2009; Straus 2008.

damaligen Ratsmitglieder sowie der Organisation als Ganzes verwiesen, die ein Eingreifen notwendig gemacht hätte. Zumal bereits UN-Blauhelme im Rahmen von UNAMIR (United Nations Assistance Mission in Rwanda) vor Ort waren, wäre nach Ansicht der ICISS eine Verhinderung des Völkermords potentiell möglich gewesen. Durch die Inaktivität des Rates aber seien Hunderttausende umgebracht und die gesamte Region der Großen Seen über Jahre hinweg destabilisiert worden. Dabei sei das Versagen der Staatengemeinschaft nicht allein politisch, sondern auch moralisch. Gerade aus den Ländern des Südens wurde nach dem Völkermord in Ruanda oft die Frage gestellt, ob die Rechte von Menschen aus dem Westen international mehr wert seien als die aus nicht-westlichen Regionen, im konkreten Fall also die Rechte von Tutsi und moderaten Hutu, die vergeblich auf Hilfe hofften. Hier verbirgt sich relativ wenig maskiert der Vorwurf der Doppelmoral des Nordens gegenüber dem globalen Süden (vgl. ICISS 2001: 1).

Unterstützt wird dieser Vorwurf scheinbar auch durch das Vorgehen der westlichen Staaten im zweiten von der Kommission angesprochene Fall: Anders als in Ruanda fand im Kosovo⁷ 1999 eine Intervention durch das westliche Militärbündnis der NATO statt, deren Legitimität mit schweren Menschenrechtsverletzungen zu rechtfertigen versucht wurde. Allerdings kann sich die Kommission dieser Argumentation nicht vollständig anschließen, wovon auch die vielen Fragen zeugen, die die Kommission anstelle eines geschlossenen Textes anbietet. So sei bis dato unklar, ob das Szenario eines drohenden Völkermords an der kosovarischen Zivilbevölkerung der Realität oder allein politischem Reframing entspreche. Die Frage nach dem Ausschöpfen sämtlicher nicht-militärischer Mittel bleibe ebenso unbeantwortet wie die Beurteilung, ob mit der NATO-Intervention mehr Leid in der Zivilbevölkerung verhindert oder verursacht wurde. Allein bei der rechtlichen Bewertung des Falles scheint es einen allgemeinen Konsens in Wissenschaft und Politik zu geben, entlang dessen eindeutig auch die ICISS argumentiert: Die Interventionsentscheidung sei außerhalb des UN-Sicherheitsrats gefällt worden, weil China und Russland mit dem Veto drohten. Somit müsse das Vorgehen der NATO als illegal, also als Krieg, gelten, da legale Gewalt im internationalen System stets einen Beschluss des Rates benötige. Dass aber in diesem Zusammenhang auch von „möglichen Rechtfertigungen“ für die Zukunft der Interventionspraxis gesprochen wird, zeigt dennoch an, dass die Kommission durchaus Reformbedarf bei den Entscheidungsprozeduren und -orten für Interventionen sieht (vgl. ICISS 2001: 1). Im Folgenden verweist die

⁷ Zur Legalität und Legitimität der Kosovo-Intervention bzw. des Kosovo-Kriegs: Bellamy 2002; Hehir 2010; Lutz 2000; Merkel 2000; Schnabel/Thakur 2000.

ICISS mit den UN-Friedensmissionen in Bosnien⁸ und Somalia⁹ auf eine weitere Facette der Problematik. In beiden Fällen hatte die internationale Gemeinschaft reagiert und versucht, über das Instrument des Peacekeepings¹⁰ der jeweiligen Zivilbevölkerung Schutz zukommen zu lassen und somit anders als in Ruanda und Kosovo erstens überhaupt eine Entscheidung angesichts von massivem Leid getroffen, die zweitens auch vom zuständigen UN-Sicherheitsrat bestätigt wurde. Allerdings seien in beiden Fällen sowohl Planung als auch Durchführung mangelhaft gewesen, was sowohl die zugrunde liegenden Strategien seitens der Akteure wie auch die Ausstattung mit Ressourcen betrafte.

Im Ergebnis könne mit Blick auf eine Bestandsaufnahme der 1990er Jahre zusammenfassend festgehalten werden: „All four of them – Rwanda, Kosovo, Bosnia and Somalia – have had a profound effect on how the problem of intervention is viewed, analyzed and characterized“ (ICISS 2001: 1). Doch worin liegt nun das von der Kommission ausgemachte Interventionsdilemma? Letztlich lässt sich dies nur bedingt aus den genannten Beispielen herauslesen. So scheint die Kommission das von ihr konstatierte Dilemma in der komplexen Interdependenz der Fragen nach der Entscheidung an sich, dem Entscheidungsort und den notwendigen Ressourcen für eine effektive Umsetzung, vor allem aber in der politischen Umstrittenheit von Interventionen zum Schutz von Menschenrechten generell zu sehen. In der prinzipiell schwer aufzulösenden Kontroverse der Interventionsdebatte stehen sich zwei grundsätzliche Argumentationen gegenüber: Die eine Position sieht in dem neuen Interventionismus der 1990er Jahre eine Aufwertung (der Durchsetzung) von Menschenrechten und ist demnach für mehr internationale Eingriffe in Krisenregionen, während die andere Position diesen Interventionismus ablehnt, weil sie hier nur alte Machtpolitik vermutet, die sich humanitär gibt. Als Zuspitzung dieses von der Kommission als Dilemma bezeichneten Debattenzustands wird Kofi Annans bereits bekannte Frage zitiert, was denn im Falle eines neuen Ruandas oder Srebrenicas zutun sei, wenn Interventionen eine unzumutbare Verletzung staatlicher Souveränität sei. Denn egal, wie man sich hier entscheide, ob für oder gegen eine Intervention, auch die nicht gewählte Alternative hätte moralische Güte, was die Frage nach der Entscheidung umso komplexer mache. Auf diese Frage eine Antwort, ja gar einen internationalen Konsens zu finden, ist das selbstformulierte Ziel der ICISS (vgl. ICISS 2001: 2).

⁸ Zu den Interventionen der internationalen Gemeinschaft in Bosnien siehe Chandler 2006; Hasenclever 2001.

⁹ Zur Intervention der UN und der USA in Somalia: Hasenclever 2001; Bartl 1999; Clark/Herbst 1997; Hirsch/Oakley 1995.

¹⁰ Zum UN-Peacekeeping allgemein: Bellamy/Williams 2010; Berdal/Economides 2008; Diehl 2008; Doyle/Sambanis 2006; MacQueen 2006.

Mögliche Antworten, so die Kommission im nächsten Abschnitt ihres Berichts, müssten vor dem Hintergrund eines veränderten internationalen Umfelds diskutiert werden, zu dem neben (a) neuen Akteuren und (b) neuen Sicherheitsinteressen auch (c) neue Erwartungen der internationalen Gemeinschaft sowie (d) neue Bearbeitungsmöglichkeiten durch internationale Organisationen gehörten. Somit sei die Debatte um humanitäre Interventionen gleichermaßen Ergebnis wie Reflexion der fundamentalen Veränderungen im internationalen System seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes.

(a) *Neue Akteure*: Die Staatenwelt habe sich tiefgreifend verändert, so der generelle Befund. Nicht nur habe sich vor allem durch die Dekolonisation die Zahl der Staaten vergrößert, auch die Anzahl der Internationalen Organisationen sei in den letzten Jahren angestiegen. Gerade im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes seien mit dem UN-Menschenrechtskommissar, den Straftribunalen für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda sowie dem Internationalen Strafgerichtshof wichtige neue Instrumente etabliert worden, deren Bemühungen überdies noch durch eine sich mehr und mehr vernetzende und aktivere Zivilgesellschaft ergänzt wurden.¹¹ Alle drei Akteursgruppen (Staaten, IOs, NGOs) wären in den letzten Jahren nicht nur Teil grundlegender Veränderungen im globalen Kontext gewesen, sondern hätten sich zudem auch mit unterschiedlichen Perspektiven am Diskurs um Interventionen zum Schutz von Menschen beteiligt (vgl. ICISS 2001: 3f., 14). Allen Veränderungen zum Trotz bleiben in der Lesart der Kommission dennoch die UN aufgrund ihrer Zuständigkeit für die Wahrung des Weltfriedens die zentrale Bearbeitungsinstanz in der Friedens- und Sicherheitspolitik, womit aber auch eine ganz praktische Herausforderung für die Weltorganisation verbunden sei: Anders nämlich als in der UN-Charta verankert, müsse die Organisation nicht mehr allein zwischenstaatliche Konflikte bearbeiten, sondern heute auch zunehmend für innerstaatlichen Frieden sorgen, wenn sie angesichts der Entwicklungen des weltweiten Konfliktgeschehens dennoch an ihrem Ziel festhalten wolle. Gedeckt sei dies nicht zuletzt durch den Wortlaut der Präambel, in der von den Menschen oder Völkern („peoples“) der Welt und ihrem Wunsch nach Frieden ausgegangen werde und somit auch der Friedensbegriff der Charta eine individuelle Komponente aufweise (vgl. ICISS 2001: 13).

(b) *Neue Sicherheitsinteressen*: Im aktuellen Konfliktgeschehen habe sich darüber hinaus allgemein ein Problemzusammenhang etabliert, den die Friedens- und Konfliktforschung oft als die „Neuen Kriege“¹² beschreibt und den auch die ICISS in den Blick nimmt. So sei nach 1990 zwar stets von einem Mehr an De-

¹¹ Zu Nichtregierungsorganisationen (NGOs): Brunnengräber/Klein/Walk 2005; Frantz/Martens 2006; Keck/Sikkink 1998; Martens 2007; Willetts 2011.

¹² Zentrale Texte zur Debatte um Neue Kriege: Kaldor 1999; Münkler 2002. Für Kritik und Debatte der Befunde von Münkler und Kaldor siehe etwa Geis 2006; Heupel/Zangl 2004.

mokratie, Menschenrechten und „good governance“ die Rede gewesen, doch müsse mittlerweile anerkannt werden, dass vielmehr eine Bedeutungszunahme innerstaatlicher Konflikte und Bürgerkriege zu konstatieren sei. Schwache staatliche Strukturen hätten in vielen Regionen nicht verhindern können, dass reguläre Ökonomien zu Kriegsökonomien wurden, in denen vom Verkauf von Rohstoffen zumeist nur jene profitieren konnten, die das entsprechende Gebiet militärisch kontrollierten. Teil dieser veränderten Gewaltformen seien zudem auch Gräueltaten gegenüber zivilen Einrichtungen und Zivilisten selbst, was in vielen Konflikten bereits zu einer bewussten Strategie der Gewaltakteure geworden sei (vgl. ICISS 2001: 4). Umso notwendiger erscheint es der Kommission deshalb, an das Konzept der menschlichen Sicherheit¹³ zu erinnern, das der staatlichen Sicherheitspolitik als neue Dimension das Individuum und dessen Sicherheit hinzufügt. Gerade wenn Menschen zu Opfern der eigenen, nationalen Sicherheitskräfte werden oder Vergewaltigungen gezielt als Instrument des Krieges und der ethnischen Säuberung eingesetzt werden, reiche das Denken in nationalen oder territorialen Kategorien nicht mehr aus. Deshalb habe sich, durch Kofi Annan systematisch vorangetrieben, in den letzten Jahren innerhalb der UN das Konzept der menschlichen Sicherheit verankern können, das auf den Schutz von Menschen fokussiert (vgl. ICISS 2001: 15). Allerdings seien die dazu notwendigen Schutzinstrumente bislang noch unklar. Denn bei der Umsetzung des Konzeptes zeigten sich etwa die Grenzen des traditionellen Peacekeepings, das auf dem Konsens der beteiligten Streitparteien basierte und dabei vor allem auf zwischenstaatliche Konflikte abzielte. Demgegenüber zeige es sich beim Schutz von Zivilisten in innerstaatlichen Gewaltkonflikten angesichts der Logik der „neuen Kriege“ schnell überfordert. Auch wenn etwa die UN-Interventionen auf dem Balkan die Zahl der möglichen Toten eindeutig reduzieren konnten, stehe die internationale Gemeinschaft aber insgesamt noch vor der Herausforderung, Selektivität in ihren Antworten auf Krisenphänomene zu vermeiden und ähnliche Situationen auch ähnlich zu behandeln (vgl. ICISS 2001: 4). Diese Herausforderung leitet denn auch zu Forderungen und Erwartungen allgemeiner Natur über, denen sich die internationale Staatengemeinschaft als Ganzes, aber insbesondere der UN-Sicherheitsrat stellen müsse.

(c) *Neue Erwartungen*: Großen Anteil an den veränderten Erwartungen im Bereich der internationalen Politik hat nach Ansicht der Kommission vor allem der Siegeszug der Menschenrechtsidee. Diese sei ausgehend von den ersten Verregelungsetappen am Ende des zweiten Weltkriegs (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Völkermordkonvention, die beiden Menschenrechtspakte

¹³ Zum internationalen Konzept „Human Security“, das 1994 vom UN-Entwicklungsprogramm initiiert wurde: Martin/Owen 2010; Ulbert/Werthes 2008; MacFarlane/Khong 2006; Paris 2001.

sowie die Genfer Abkommen), aber spätestens seit Ende der Blockkonfrontation zu einem Referenzpunkt der Bewertung politischer Angemessenheit von staatlichem Handeln geworden, dem sich zumindest argumentativ nicht mehr entzogen werden kann (vgl. ICISS 2001: 6). Allerdings stehe einer immer universeller werdenden Jurisdiktion und generellen Erfolgen in friedlichen Zeiten eine gewisse Erosion des Menschenrechtsgedanken in Konfliktsituationen entgegen, die vor allem das Humanitäre Völkerrecht¹⁴ betreffen, die sich durch etwaige Schwächen nationaler Rechtsapparate nur verstärke. Sei dies der Fall und der betreffende Staat nicht willens oder fähig, dies zu ändern, dann müsse, so das subsidiäre Argument der Kommission, die internationale Gemeinschaft einspringen und die Ahndung schlimmster Menschenrechtverbrechen wie Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit übernehmen (vgl. ICISS 2001: 14). Insgesamt würden diese neuen Erwartungen vor allem im Konzept der menschlichen Sicherheit gebündelt.

(d) *Neue Bearbeitungsmöglichkeiten*: Möglichkeiten zur Umsetzung des Konzepts der menschlichen Sicherheit und zum verbesserten Schutz von Zivilisten sieht die ICISS in drei Entwicklungen, deren Potentiale bislang nur teilweise ausgeschöpft seien. Erstens hätten neue Kommunikationstechnologien zu einer Informationsqualität über gegenwärtige Konflikte geführt, die ein schnelles und entschiedenes Handeln möglich mache. Zum Zweiten zeige die neue Entsendepraxis von Friedensmissionen durch den UN-Sicherheitsrat, dass dieser erstmals seit der Gründung der Weltorganisation in der Lage sei, die ihm zugeordnete Rolle auch tatsächlich zu erfüllen. Schließlich führe drittens die wirtschaftliche Verflechtung durch die extensivere Globalisierung dazu, dass Konflikte nicht nur regionale Auswirkungen zeitigten, sondern auch an weit entfernten Orten spürbar würden und damit eine Bearbeitung von lokalen Konflikten auf globaler Ebene grundsätzlich wahrscheinlicher werde (vgl. ICISS 2001: 6f.). Konkret wird dabei auf die neue Praxis des UN-Sicherheitsrates eingegangen. Dieser habe (oft in Kooperation mit regionalen Organisationen) in den letzten Jahren seine völkerrechtlichen Kompetenzen nach Kapitel VII¹⁵ der UN-Charta vollends ausgeschöpft und mit seinen Entsendungen nach und nach das Völkergewohnheitsrecht zugunsten der Möglichkeit weiterentwickelt. Internationale Schutzmaßnahmen könnten demnach auch gegen den Willen der Konfliktparteien als Kollektivmaßnahmen durchgeführt werden. Dabei könne sich die Legalität wie Legi-

¹⁴ Humanitäres Völkerrecht umfasst das moderne Kriegsvölkerrecht, also die Haager Abkommen (Haager Landkriegsordnung) sowie die Genfer Konventionen. Vgl. Hasse/Müller/Schneider 2001.

¹⁵ Kapitel VII der UN-Charta trägt den Titel „Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen“ und beschäftigt sich mit den Kollektivmaßnahmen, die von Embargos und Sanktionen bis hin zum Einsatz militärischen Zwangs reichen. Entscheidend ist, dass sie vom Sicherheitsrat mandatiert werden müssen.

timität dieser Maßnahmen nicht nur auf die Charta, sondern auch auf die bereits angesprochenen Menschenrechtsverträge stützen. Zusammenfassend kann also bezüglich Erwartungen wie Möglichkeiten formuliert werden: „[...] the point is simply that there is a large and accumulating body of law and practice which supports the notion that, whatever form the exercise of that responsibility may properly take, members of the broad community of states do have a responsibility to protect both their citizens and those to other states as well“ (ICISS 2001: 16).

Was aber ergibt sich aus diesen aktuellen Herausforderungen, Erfordernissen und Möglichkeiten für eine neue Definition von staatlicher Souveränität und Intervention? Die Betonung der souveränen Gleichheit, wie sie die UN-Charta in Artikel 2.1. mit dem Ziel festhält, die Machtasymmetrien im internationalen Kontext einzuebnen, unterstreicht auch die ICISS in ihrem Bericht (vgl. ICISS 2001: 12). Allerdings, so ist bereits deutlich geworden, hätten sich die Erwartungen der internationalen Gemeinschaft an ihre Mitglieder in den letzten Jahrzehnten nachhaltig verändert. Nicht nur das Konzept von Human Security führe zu der veränderten Erwartungshaltung, auch die Forderung der nationalen Zivilgesellschaften nach legitimer und effektiver Staatlichkeit schaffe Implikationen für staatliches Handeln allgemein. Unterstrichen würde dies durch einen Blick auf den Output von effektiv regierten Staaten. Letztere würden nicht nur stärker von der wirtschaftlichen Globalisierung profitieren, sondern zeichneten sich zudem durch friedliche Politiken nach innen wie nach außen aus (vgl. ICISS 2001: 7f.). In einer eher konzeptionell orientierten Bestandsaufnahme zur internen und externen Souveränität hebt die Kommission das Zusammenspiel von Rechten und Pflichten hervor. So sei interne Souveränität eine Befugnis der Regierung, bindende Entscheidungen zu treffen, wobei sie aber in den meisten Fällen an ein konstitutionelles Arrangement zum Machtausgleich gebunden sei. Für die externe Souveränität gelte, dass sie in Form der souveränen Gleichheit und des Interventionsverbotes völkerrechtlich verankert (Artikel 2.1. und 2.7 der UN-Charta) ist und insbesondere von ehemaligen Kolonien als unverzichtbares konstitutives Element von Staatlichkeit betrachtet werde (vgl. ICISS 2001: 12). Allerdings stünden diesem Recht zur staatlichen Handlungsautonomie im internationalen Kontext ebenfalls internationale Verpflichtungen gegenüber, wie das Menschenrechtsregime oder das Konzept der Human Security. Deshalb könne zusammenfassend gesagt werden, dass Souveränität sich heute stärker national wie international verantworten oder rechtfertigen müsse und staatliches Handeln somit nicht mehr absolut in seiner Autonomie sei. Die ICISS führt in diesem Zusammenhang an, aus „sovereignty as control“ sei „sovereignty as responsibility“ geworden und greift damit eine Diskussion auf, die im Zusammenhang mit Binnenflücht-

lingen bereits breiter geführt wurde (ICISS 2001: 13).¹⁶ Aus der Neufassung von Souveränität folge aber auch Sicht der Kommission auch eine Redefinition der Begrifflichkeiten zur sog. humanitären Intervention. So wird ein eigener Zugang gewählt, indem zunächst ein sehr breiter Begriff von „Intervention“ aufgegeben und stattdessen eine Konzentration vorgeschlagen wird: „The kind of intervention with which we are concerned in this report is action taken against a state or its leaders, without its or their consent, for purposes which are claimed to be humanitarian or protective“ (ICISS 2001: 8). Im extremsten Fall sei damit auch eine gewaltsame Intervention gemeint, für die im Folgenden auch neue Mechanismen gefunden werden sollen. Der Problematik, die mit dem Begriff des „humanitären“ insbesondere im Zusammenhang mit militärischer Gewalt verbunden ist, ist sich die Kommission durchaus bewusst: Nicht nur werde sie von einer Vielzahl von Akteuren des humanitären Sektors abgelehnt, sie lade darüber hinaus auch zu einem politischen Gebrauch oder gar Missbrauch ein, der versucht, mithilfe des Adjektivs jede Form des militärischen Eingreifens über einen Bezug auf humanitäre Werte zu rechtfertigen und mögliche Gegenargumente als anti-humanitär zu diffamieren. Zudem verkenne der alleinige Bezug auf den Akt der Intervention an sich, dass zum Ziel des Schutzes von Menschen und ihren Rechten auch präventive Maßnahmen sowie Konfliktnachsorge essentiell seien (vgl. ICISS 2001: 9, 16). Anstelle dieser bisherigen Rhetorik sollte zukünftig von militärischen Interventionen zum Zwecke des Schutzes gesprochen werden und dementsprechend nicht der ausführende Akteur im Mittelpunkt der Betrachtung stehen, sondern das zu schützende Subjekt. Denn drei Perspektivwechseln sei die neue Rhetorik einer Schutzverantwortung verpflichtet: Erstens rücke sie das Schutzbedürfnis von Individuen wie Gruppen in den Mittelpunkt und konstatiere hierbei eine Pflicht zum Schutz vor Massentötungen, systematischer Vergewaltigung und Verhungern. Zweitens verorte sie diese Verpflichtung beim jeweiligen Staat, dessen Aufgabe es stets sein müsse, seine Bevölkerung zu schützen. So er dies nicht mehr könne oder wolle oder gar selbst der Verursacher jener Gefahren sei, werde die Schutzverpflichtung internationalisiert. Ein denkbares Zusammenspiel zwischen nationalen Kompetenzen und internationaler Hilfe unterstreiche, dass die Sprache eines Interventionsrechts unnötig konfrontativ sei und die Schutzverantwortung demgegenüber eine nicht nur rhetorische, sondern zugleich praktische Brücke bilde, um verschiedene Akteur im Ziel des Schutzes zu verei-

¹⁶ Hier schließt die ICISS an die Debatte um Binnenflüchtlinge (Internally Displaced Persons, IDPs) an, in deren Kontext der spätere UN-Sonderbeauftragte Francis Deng bereits früh in einem Aufsatz mit Roberta Cohen auf die „Sovereignty as Responsibility“ verwies (vgl. Cohen/Deng 1996). Auch die Sekundärliteratur verweist extensiv auf die Bedeutung von Cohen/Deng für die R2P (vgl. etwa Weiss 2007: 89-95; Evans 2008: 35-37; Bellamy 2009a: 19-27).

nen. Drittens müsse sich die Schutzverantwortung in drei unterschiedliche Verantwortungen auffächern, um einen effektiven Schutz zu gewähren: Neben der „Responsibility to React“ müsse eine „Responsibility to Prevent“ wie auch eine „Responsibility to Rebuild“ treten (vgl. ICISS 2001: 17). Zusammenfassend begründet die Kommission ihre neue Rahmung der Thematik wie folgt: “Changing the terms of the debate from ‘right to intervene’ to ‘responsibility to protect’ helps to shift the focus of discussion where it belongs – on the requirements of those who need or seek assistance. But while this is an important and necessary step, it does not by itself, as we have already acknowledged, resolve the difficult questions relating to the circumstances in which the responsibility to protect should be exercised – questions of legitimacy, authority, operational effectiveness and political will” (ICISS 2001: 18).

2.1.2 Die Perspektive der ICISS: Eine dreiteilige Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft

Im Folgenden werden die drei Phasen der Schutzverantwortung entfaltet, wie sie von der Kommission dargelegt wurden. Einer Vorstellung von Konflikt als einem zyklischen Prozess folgend, beginnt der Bericht mit seiner dreigliedrigen Verantwortung bei der „Responsibility to Prevent“, der die Kommission die größte Relevanz und das größte Potential beimisst. Allerdings kämpfte Prävention seit Jahrzehnten darum, jenseits von bloßer Rhetorik auch institutionalisiert zu werden, um schließlich in praktische Politik umgesetzt zu werden. Auch hier wird zunächst der Nationalstaat als erster Träger einer Verantwortung zur Prävention ausgemacht, da vor allem durch Good Governance, Menschenrechtsschutz, soziale und ökonomische Entwicklung potentielle Konflikte zivilisiert werden könnten. Dass auch die internationale Gemeinschaft dabei Unterstützung leisten könne, umreißt die ICISS ebenfalls. Dazu gehörten neben der Entwicklungszusammenarbeit auch diplomatische Dienste, Vermittlungs- oder Versöhnungsanstrengungen sowie die Unterstützung lokaler Initiativen zur Stärkung von Good Governance, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit. Manchmal allerdings, so die Kommission weiter, bestehe Prävention nicht allein als Unterstützung, sondern auch aus Druck, der aufgebaut werde, um die Konfliktparteien wieder an den Verhandlungstisch zu führen (vgl. ICISS 2001: 19). Auf insgesamt zehn Seiten entwickelt die ICISS eine umfassende Bestandsaufnahme, welche präventiven Instrumente und Mechanismen den verschiedenen Akteuren (von Nationalstaaten über Regionalorganisationen bis hin zu den Organen der Vereinten Nationen) zur Verfügung stehen und welche Anstrengungen benötigt werden, um Präventionsarbeit effektiver zu machen. Unterschieden wird dabei

zwischen den Bereichen der Frühwarnung und Informationsverarbeitung, der Prävention, die sich mit den tiefer liegenden Wurzeln von Konflikten beschäftige und somit langfristig ausgelegt sei, sowie jener Prävention, die sich auf akute und konkrete Auslöser von Konflikten beziehe und dementsprechend reaktiv und kurzfristig einleitbar sein müsse. Diesbezüglich wird auch auf die „Culture of Prevention“ eingegangen, die Generalsekretär Kofi Annan eingefordert hatte. Da hier die Erarbeitung der Präventionsoption nicht im Mittelpunkt stehen wird, soll stellvertretend für eine weitere Ausführung das moralische Resümee der ICISS referiert werden: „Without a genuine commitment to conflict prevention at all levels – without new energy and momentum being devoted to the task – the world will continue to witness the needless slaughter of our fellow human beings, and the reckless waste of precious resources on conflict rather than social and economic development. The time has come for all of us to take practical responsibility to prevent the needless loss of human life, and to be ready to act in the cause of prevention and not just in the aftermath of disaster” (ICISS 2001: 27).

Im Mittelteil des Berichts wird die wohl kontroverseste der drei Verantwortlichkeiten thematisiert: Die Responsibility to React. Hier argumentiert die Kommission äußerst vorsichtig, indem wiederholt auf die Wichtigkeit von präventiven Maßnahmen hingewiesen und die militärische Option als absolut letztes Instrument diskutiert wird. Voran gehen sollten stets passgenaue Kollektivmaßnahmen, die zunächst wirtschaftlichen, politischen oder juristischen Druck aufbauen. Somit wird die Wichtigkeit von Sanktionen betont, wobei die ICISS in der Mandatierung, Etablierung wie Organisation von Sanktionsregimen durchaus Reformbedarf sieht (vgl. ICISS 2001: 29f.).¹⁷ Wenn diese Maßnahmen jedoch den Erfolg vermissen lassen oder sich die Situation vor Ort gar verschlechtert, dann müsse im Sinne effektiven Schutzes auch über gewaltsame Mittel nachgedacht werden. Um diese immer schwierige Entscheidung anzuleiten, schlägt die Kommission einen Kriterienkatalog vor, der zwei Ziele hat: Zum einen soll er als Bewertungsgrundlage der Interventionsentscheidung dienen und zum anderen durch Verlässlichkeit für eine legitime sowie praktisch durchführbare und vor Ort akzeptierte Intervention sorgen. Dabei stehen die Überlegungen der ICISS zur Frage eines Kriterienkatalogs eindeutig in der Tradition der Rhetorik des gerechten Krieges¹⁸, es wird also die grundsätzliche Entscheidung zur Intervention als Frage des „gerechten Grunds“ diskutiert, der vorliegen müsse, damit die Intervention legitimiert werden kann (vgl. ICISS 2001: 32-36). Prinzipiell müsse

¹⁷ Zu internationalen Sanktionen und den Reformbemühungen: Eriksson 2011; Rudolf 2006; Cortright/Lopez 2000.

¹⁸ Zur Tradition des Gedankens vom Gerechten Krieg, vor allem bei Thomas von Aquin: Vgl. Beestermöller 1990.

immer beachten werden, dass dem Interventionsverbot der UN-Charta (Artikel 2.7) eine ähnliche Funktion zukomme, wie sie in der Medizin der hippokratische Eid erfüllt: Zuvorderst gelte es, keinen Schaden anzurichten. In den meisten Fällen sei die interne Regelung von Konflikten die normativ beste und zugleich im Ergebnis effektivste Lösung. Nur in äußerst begrenzten Ausnahmefällen könne von diesen Prinzip abgewichen werden. Wann eine solche Ausnahme vorliegt, definiert die ICISS zunächst recht allgemein als ein Gewalterlebnis, dass „das Gewissen der Menschheit“ schockiere, um dies wenig später im Bericht konkreter zu fassen. Aus der Sicht der Kommission gebe es nur zwei Umstände, die eine Intervention zum Schutz von Menschen rechtfertige, wenn sie auf die Abstellung der Zustände ziele. Die beiden Ausnahmen sind:

„large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation; or large scale ‚ethnic cleansing‘ actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape” (ICISS 2001: 32).

Somit gilt also ein Eingreifen beim Vorliegen von massenhaften Sterben und ethnischen Säuberungen in der Sprache der Kommission als gerecht oder gerechtfertigt. Doch was bedeutet dies nun für die Praxis? Auch hier versucht die ICISS, Vorschläge zu machen, wann die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft greifen müsse und wann nicht. Eindeutig zu den Schutzgütern einer solchen Schutzverantwortung gehören laut Bericht: die Tatbestände, die die Völkermordkonvention auflistet, wobei darüber hinaus auch Massentötungen ohne staatliche Beteiligung und ohne Absichten des Völkermords einbezogen werden; die unterschiedlichen Praktiken ethischer Säuberung, die neben Tötungen auch Vertreibungen und systematische Vergewaltigungen umfassen; Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, wie sie Genfer Abkommen und die Zusatzprotokolle benennen; Bürgerkriege oder massives Hungerleiden von Bevölkerungen als Konsequenz von Staatsversagen sowie erdrückende Ausmaße von Umwelt- und Naturkatastrophen, denen die staatlichen Organe nicht adäquat begegnen können oder wollen (vgl. ICISS 2001: 33). Was das im Zitat genannte „large scale“ konkret bedeutet, möchte die Kommission allerdings nicht quantitativ benennen. Denn, so das Argument, es sei nur in Ausnahmefällen davon auszugehen, dass angesichts schwerster Gewaltphänomene tatsächlich Uneinigkeit über die Beurteilung der Situation herrsche. Vielmehr gehe es darum zu verdeutlichen, dass auch ein vorauseilender militärischer Einsatz angesichts eines drohenden Genozids durchaus legitim sei, da nur so die internationale Gemeinschaft ihrer moralischen wie rechtlichen Verpflichtung nachkommen könne (vgl. ICISS 2001: 33). Dabei mache es keinen Unterschied, ob staatliche oder nicht-staatliche Akteure die Verursacher der Gewalt seien und ob es sich

um intentionale oder nicht-intentionale Gewaltanwendung handle. Auch die territoriale Beschränktheit bzw. überstaatliche Ausdehnung sei zu vernachlässigen, wenn das „just cause“-Kriterium erreicht sei. Allerdings gebe es drei Situationen, in denen die R2P nicht greifen solle bzw. könne: Erstens sei die alleinige Verletzung von Menschenrechten, so beklagenswert diese auch seien, kein hinreichender Auslöser für die Übertragung der Schutzverantwortung an die internationale Gemeinschaft, vor allem nicht für ein militärisches Eingreifen. Hier kämen eher politische Sanktionen zum Tragen. Zweitens müsse zwar auch international gemeinschaftlich vorgegangen werden, wenn demokratische Bewegungen durch einen Militärputsch zu einem Halt gebracht würden, diese Fälle könnten jedoch auch innerhalb des bereits bestehenden Regelwerks der UN-Charta relativ verlässlich bearbeitet werden. Schließlich sei auch die Situation von Staatsangehörigen in fremden Ländern von R2P-Situationen zu trennen (vgl. ICISS 2001: 33f.).

Neben dem Prüfstein des gerechten Grunds greift die Kommission weitere Kriterien aus der Lehre des gerechten Krieges auf, die hier als „Sicherheitsvorkehrungen“ vor unverhältnismäßiger Gewaltanwendung dienen soll. Dazu gehören die folgenden:

- Rechte Absicht. Der vorrangige Zweck einer Intervention müsse es nach Ansicht der Kommission sein, das Leiden der Menschen zu stoppen oder zu verhindern. Andere Absichten wie etwa die Unterstützung von Selbstbestimmungsbewegungen, die Schwächung von bestimmten Regimen oder das zeitweise Besetzen von Territorium dürften kein Selbstzweck, sondern allenfalls ein Nebeneffekt des internationalen Eingreifens zum Schutz von Zivilisten sein. Zudem müsse über die rechte Intention multilateral befunden und auch die Stimmen der unmittelbaren Nachbarländer wie jenen in der betreffenden Region gehört werden. Dabei sei der Kommission durchaus bewusst, dass in den meisten Fällen das Schutzargument nicht die alleinige Motivation der intervenierenden Staaten sein könne, zumal diese die Verwendung der Ressourcen etc. auch gegenüber ihren Bevölkerungen rechtfertigen müssten. Wie in anderen Zusammenhängen auch müsse demnach eher von „mixed motives“ ausgegangen werden, was aus einer Entscheidungsperspektive vielleicht sogar förderlich sei: Neue Sicherheitsrezeptionen wie auch die bereits genannten neuen Anforderungen an gute internationale Staatlichkeit führten vielfach zu einer Neuformulierung des nationalen Interesses, was einer humanitäreren Ausrichtung der Außenpolitik möglicherweise zuspälspielen könne (vgl. ICISS 2001: 35f.).
- Ultima Ratio. Wie bereits an anderer Stelle angemerkt, dürfe die „Responsibility to React“ erst dann greifen, wenn sämtliche Mittel der „Respon-